

O FEDERALISMO BRASILEIRO E AS SECRETARIAS ESTADUAIS DE AGRICULTURA

MÚCIO DE BARROS WANDERLEY^{1,2,3}

¹Academia Brasileira de Ciência Agrônoma, Recife, Pernambuco.

²Academia Pernambucana de Ciência Agrônoma, Recife, Pernambuco.

³Instituto Agrônomo de Pernambuco, Recife, Pernambuco.

Autor para correspondência: mucio.wanderley@ipa.br

OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Entre os principais instrumentos de política agrícola no Brasil mencionam-se os seguintes: geração de tecnologia, assistência técnica e extensão rural, crédito rural, fiscalização e inspeção de produtos agropecuários, comercialização da produção e algumas ações de reforma agrária. Sobre todos esses, a participação do executivo estadual na concepção e normatização é limitada ou mesmo inexistente, como comentado a seguir. No caso, tomou-se como referência a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária de Pernambuco (Sara).

Geração de tecnologia - Conquanto o Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA) seja uma entidade do governo do estado, a realização de suas atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica depende fortemente de financiamento para investimento e custeio por parte de entidades de fomento à pesquisa federais, entre as quais se destacam CNPq, Finep, Banco do Nordeste e BNDES. Não se pode passar ao largo de citação da Embrapa, que tem atuado como fonte de financiamento dos institutos estaduais de pesquisa agropecuária, embora a própria Embrapa seja concorrente das entidades estaduais junto às agências de fomento à pesquisa. A participação da Facepe, a fundação estadual de apoio científico e tecnológico, é tímida, em razão de suas limitações orçamentárias, como tímida também é a contribuição de quase todas as fundações estaduais dessa natureza. Faz exceção a essa regra a Fapesp, a fundação de apoio à pesquisa

do estado de São Paulo, que possui a maior dotação orçamentária do gênero no país. Foi com o apoio dessas fontes federais que o IPA, nesses últimos dez anos, sobretudo no último quadriênio, investiu fortemente na ampliação e modernização do seu complexo de laboratórios, dotando-os de equipamentos de última geração, renovou o parque de máquinas e implementos agrícolas da sua rede de estações experimentais e a frota de veículos além de ter construído um edifício de oito mil metros quadrados de área coberta. Historicamente, os recursos do Tesouro estadual sempre foram limitados para atender às demandas do IPA), mas essa escassez se acentuou sobremaneira neste último quadriênio. Não obstante esses gargalos orçamentários, uma centena de projetos de pesquisa está em andamento em diferentes áreas, a exemplo do melhoramento genético animal e vegetal, biotecnologia, fitossanidade, raízes e tubérculos, cereais e oleaginosas, entre outras.

Assistência técnica e extensão rural (Ater) - Trata-se de atividade absorvida pelo IPA no ano de 2003, quando de uma das reformas administrativas do governo do estado que extinguiu diversos órgãos, entre os quais a Emater/ Ebape, responsável por esses serviços. De forma semelhante à geração de tecnologia, as atividades de assistência técnica e extensão rural também recebem apoio financeiro significativo do governo federal, como ocorreu desde o início de suas atividades no Brasil, quando surgiu a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar), há cerca de 65 anos. A Abcar embora não fosse uma entidade estatal - era uma sociedade civil sem fins lucrativos - tinha sua manutenção sob as expensas de recursos públicos federais e estaduais. Esse sistema tornou-se estatal em meados da década de 1970, com a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), de cunho federal, e suas filiais vinculadas aos governos estaduais denominadas, as Emater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural). Esse sistema funcionou até o final dos anos de 1980, quando a Embrater, que suportava quase todo o orçamento das Emater(s), foi extinta, e os estados, então, se viram obrigados a assumir integralmente essas organizações, com pequena ou mesmo nenhuma participação do governo federal. Em razão disso, os estados tiveram grandes dificuldades em manter as Ematers. Em Pernambuco, por exemplo, que ao final dos anos de 1980 teve 100% de seus municípios com escritório da Emater, no início dos anos 2000 registrava presença em apenas 30% deles. Desde meados da década de 2000 o governo

federal voltou a dar suporte financeiro significativo às entidades estaduais de assistência técnica e extensão rural, o que possibilitou a volta desse serviço em 100% dos municípios pernambucanos. Com a criação recente da Anater (Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural), ainda não instalada, gerou-se forte expectativa que esse novo e importante instrumento de política agrícola volte a ter apoio financeiro expressivo da União. Mas, até o momento, não nada está assegurado nesse sentido. É importante assinalar que as atividades de Ater não se limitam à prestação de assistência técnica ao agricultor, mas servem à elaboração de projetos de crédito rural e à emissão de outros documentos que habilitam o produtor, especialmente o agricultor familiar, à tomada de financiamento junto aos bancos oficiais. O trabalho da Ater atende a outras políticas públicas do governo federal destinadas a esse mesmo público, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos produzidos por pequenos agricultores, emissão de laudos de sinistros, quando o agricultor perde total ou parcialmente seu plantio em função de secas ou de enchentes, a distribuição de sementes às associações e cooperativas de pequenos produtores rurais, entre outras atividades.

Crédito rural, comercialização e armazenagem da produção - Por meio de seus diversos tipos, custeio, investimento, comercialização e fundiário, o crédito rural é um importante instrumento de política agrícola sobre o qual os estados não têm interferência, pois é concebido por bancos federais, regulamento pelo Banco Central e operado por tanto por bancos oficiais federais e estaduais (estes existem em pouquíssimos estados) e bancos privados. O custeio para fundação de safras é definido anualmente pelo governo federal, de acordo com os planos de safra, coordenados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) ao qual compete também a política de comercialização e armazenamento da produção, operada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que também é executora da política de garantia de preços mínimos (PGPM), formação de estoques reguladores e leilões para compra e venda da produção.

Fiscalização e inspeção de produtos agropecuários – ao modo dos demais estados da Federação, Pernambuco criou a Agência de Defesa Agropecuária (Adagro), cuja missão é planejar, elaborar, coordenar e executar programas de promoção e proteção da saúde animal e vegetal e a educação zootossanitária, constituindo-se na autoridade estadual de sanidade agropecuária. Em parte,

essas atividades são delegadas pelo Mapa, que coordena e executa em parte a política nacional de defesa agropecuária. Por exemplo, a fiscalização de produtos de origem animal e vegetal que transitam em portos e aeroportos é da alçada exclusiva do Mapa. Isto não exclui a importância das atividades da Adagro, que, a exemplo do IPA, também enfrenta fortes restrições orçamentárias para funcionar adequadamente.

Assuntos fundiários - criado no ano de 2009, o Instituto de Terras e Reforma Agrária de Pernambuco (Iterpe) é uma autarquia cujas principais linhas de ação são a regularização fundiária e o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). A regularização fundiária garante a segurança jurídica da propriedade da terra e permite o acesso às políticas públicas como o crédito rural e a previdência social, enquanto o PNCF concede financiamento que permite a agricultores sem terra ou com pouca terra adquirir uma propriedade rural.

A Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária de Pernambuco, diretamente ou por meio de suas instituições (IPA, Iterpe e Adagro) atua também em outras áreas, como mecanização agrícola, abastecimento de água na zona rural, distribuição de insumos agropecuários, perfuração, recuperação e instalação de poços profundos, instalação de dessalinizadores, construção de pequenos e médios açudes, vacinação de rebanhos, entre outras.

Como se pode deduzir do exposto, as secretarias estaduais de agricultura, pelo fato de os estados não poderem legislar sobre os principais instrumentos de políticas agrícolas, ficam bastante limitadas em exercer um dos seus principais papéis, que é o de fomento agrícola, por meio do qual se apoia e estimula um determinado segmento cujos resultados, de um modo geral, se revelariam na produção, no emprego e na renda da população. Citam-se, como exemplo de atividades que demandam fortes ações de fomento da Sara a produção de leite a pasto na zona da mata, onde mais de 100 mil hectares deixaram de ser cultivados com cana-de-açúcar nos últimos 20 anos; produção de leite em pastos irrigados no Agreste, a maior bacia leiteira de Pernambuco; um programa intensivo de captação e armazenamento de água para cultivo irrigado da cana-de-açúcar; o estímulo ao cultivo de eucalipto na zona da mata; o estímulo à implantação de sistemas agrosilvipastoris que integrariam a produção de leite a pasto com o cultivo de eucalipto ou de outra espécie; o apoio mais intensivo à recomposição do plantio de palma forrageira, já que

parte dessa cultura foi dizimada pela últimas secas.

SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO

O federalismo foi introduzido no Brasil com a proclamação da República em 1889. A maneira mais simples de definir Estado Federal é caracterizá-lo como uma forma de organização e de distribuição do poder estatal em que a existência de um governo central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele mesmo e os estados-membros.

A Primeira República (1889-1930) foi marcada por amplo domínio das oligarquias. Naquele período, o federalismo conheceu sua expressão máxima no país. Foi o período em que os grupos dominantes nos estados tiveram grande autonomia em relação ao poder central. Com a Revolução de 1930, que colocou e manteve Getúlio Vargas no poder durante 15 anos, embora com um período de uma “meia democracia” entre 1934 e 1937, quando ocorreu o golpe de estado que estendeu por mais oito anos a ditadura de Getúlio Vargas, conhecida com Estado Novo. Com o novo regime, a autonomia dos estados deixou de existir, uma vez que ficou reservado ao presidente da República, nomear os interventores estaduais. Entre 1946 e 1964 o Brasil voltou a ter um regime democrático. Era um Brasil que se modernizava, industrializando-se e urbanizando-se. Nesse período, ao mesmo tempo em que o Congresso Nacional recuperava sua importância, os estados retomaram a sua autonomia, embora em nível inferior ao da Primeira República. Entre 1964 e 1985 se instalou o regime dominado pelas forças armadas, novamente com fortalecimento do poder central, sobretudo no que se refere à arrecadação de tributos, e marcante enfraquecimento do Poder Legislativo. Na prática, era o Federalismo que se enfraquecia, colocando os estados na posição de acentuada dependência do Governo Federal.

A queda do regime militar ensejou o retorno à democracia, inclusive com uma nova Constituição, promulgada em 1988, que se encontra em vigor, embora já bastante alterada por meio das inúmeras emendas a que foi submetida. Não obstante ter sido denominada de Constituição Cidadã, não devolveu integralmente a autonomia aos estados, mormente no que se reporta às finanças. Como demonstra o quadro abaixo, nos 30 anos compreendidos entre 1980 e 2010, a União deteve índices que variaram entre 68,16% e 57,60% da arrecadação dos tributos ocorridos no Brasil; os estados oscilaram entre

23,27% e 24,70%, e os municípios auferiram entre 8,57% e 18,30%.

Quadro — Carga tributária disponível (%) por entes da Federação.

ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1980	68,16	23,27	8,57
1988	60,09	26,61	13,30
2000	56,70	26,58	16,72
2005	57,72	25,91	16,75
2007	58,14	25,27	16,59
2010	57,60	24,70	18,30

Fonte: Para os anos de 1980 e 1988 - AFONSO, José Roberto R. Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil. Instituto Latino Americano Y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, Fev. 2007. Para os anos de 2000/2005/2007 - STRANZ, Eduardo. Estudos fiscais: Estimativas da participação dos entes da Federação no bolo tributário. Confederação Nacional dos Municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a União detenha cerca de 60% da arrecadação tributária nacional e interfira, ou mesmo domine, os principais instrumentos de política agrícola, dos quais depende o desempenho da atividade agropecuária, - financiamento, política fundiária, fiscalização e inspeção de produtos agropecuários, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, entre outros -, não se pode relegar a plano secundário a importância social e econômica das secretarias estaduais de agricultura. Entretanto, para que cumpram o papel que lhes está reservado, necessitam assumir uma postura de maior articulação com os diversos segmentos do setor agropecuário - desde as suas entidades de classe, sindicatos, federações, associações, estendendo-se às agências federais, como bancos oficiais, ministérios, órgãos como Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Embrapa, assim como com secretarias estaduais de agricultura dos estados vizinhos, entre outros. É preciso ter presente que uma secretaria de agricultura é, antes de tudo, órgão indutor do desenvolvimento e, para tanto, seu poder de articulação, de arregimentação de forças é fundamental.

Há de se reconhecer que a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária de Pernambuco conta com órgãos que, se devidamente apoiados e funcionando de forma adequada, inclusive se bem articulados com a iniciativa privada e entidades de classe, têm potencial de oferecer importantes serviços à agropecuária pernambucana, como já foi amplamente demonstrado.

Nesse sentido o IPA, a UFRPE, a Adagro, a Associação dos Criadores de Pernambuco, a Federação da Agricultura de Pernambuco e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco podem conceber e executar um programa de recuperação da bovinocultura leiteira, fortemente atingida pela última seca, que dizimou pastagens e parte significativa do rebanho; a Agência Pernambucana de Águas e Clima, o IPA, a UFRPE, a Associação dos Fornecedores de Cana e o Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool podem trabalhar conjuntamente o quesito de infraestrutura de recursos hídricos, para expandir o cultivo irrigado da cana-de-açúcar; o IPA, a UFRPE, a Associação dos Fornecedores de Cana, o Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool, a Associação dos Criadores de Pernambuco e o Banco do Brasil podem elaborar um programa agrosilvopastoril para produção de eucalipto e de leite a pasto na zona canavieira. Dessa forma, muitas outras ações poderiam ser planejadas e executadas evitando-se assim a dispersão de esforços e o foco em ações exclusivamente pontuais.